

Une gestion participative de l'eau ?

La politique sud-africaine de gestion locale de l'eau



Maud Orne-Gliemann

Maud Orne-Gliemann est en post-doctorat au sein du programme de Human Economy de l'Université de Prétoria en Afrique du Sud. Elle est politologue et géographe. Elle a obtenu en 2011 un doctorat de géographie d'Université Paul Valéry, Montpellier 3. Ses travaux de recherche portent sur les notions-clés des discours sur le développement, sur les politiques de gestion de l'eau et sur l'agriculture de petite échelle en Afrique Australe. Sa thèse de doctorat porte sur la politique publique de gestion locale de l'eau au sein des petits périmètres irrigués en Afrique du Sud et sur les représentations sociales que les agriculteurs de ces périmètres ont de la gestion de l'eau.

La notion de participation figure au cœur des discours sur le développement, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. A chaque échelle d'intervention, les usagers, citoyens et porteurs d'intérêts en tout genre sont incités à s'investir et s'organiser pour prendre part collectivement au développement de leurs communautés et à la gestion de leurs ressources. Ce mouvement est justifié par une logique d'économies, par une logique d'efficacité ; il est justifié également par une logique de démocratisation et de partage du pouvoir de décision entre le gouvernement et les usagers, citoyens et/ou porteurs d'intérêts aux positions de pouvoir variées.

La réforme sur l'eau sud-africaine de 1998 est un bon exemple de tentative de démocratisation de la gestion des ressources en eau. Elle crée de nouvelles instances décentralisées de gestion de l'eau et appelle ouvertement à la participation de l'ensemble des usagers individuels de l'eau (1). Pour autant, si le texte de la réforme et les discours de l'époque affirment sans équivoque les intentions du législateur sud-africain, les conditions de mise en œuvre de la réforme laissent de nombreuses zones d'ombre quant à la concrétisation à l'échelle locale des objectifs de participation active des usagers près de quinze ans après leur adoption (2). Le cas des agriculteurs des petits périmètres irrigués créés dans les anciens homelands du pays est particulièrement préoccupant (3).

1. Le National Water Act de 1998 : une démocratisation dans les textes de la gestion de l'eau sud-africaine

Après quatre années de travail au sein du Département des Eaux et Forêts (*Department of Water Affairs and Forestry - DWAF*)¹, de revue de la législation existante, d'évaluation des besoins et des ressources et d'élaboration d'un projet politique pour la gestion des ressources en eau du pays, le Parlement sud-africain a adopté le 26 août 1998 une nouvelle législation sur l'eau. Le *National Water Act* (NWA) remplace la loi sur l'eau de 1956, symbole de la politique ségrégationniste du *grand*

*apartheid*². Les principes de gestion véhiculés par le NWA ne sont « rien de moins qu'une révolution tranquille », affirmait Kader Asmal, Ministre des Eaux et Forêts de l'époque, pendant leur conception en 1996 (DWAF, 1996). Nationalisation des ressources, introduction de droits d'usage, séparation du foncier et de l'eau, tarification, décentralisation et démocratisation de la gestion des ressources en eau, protection de l'environnement, mise en place d'un accès minimum universel garanti : les politiques sud-africaines ont cherché à « 'tout faire' d'un coup plutôt que d'avancer par réformes successives » (Muller, 2009 : 184), une attitude rendue possible par la 'fenêtre d'opportunité' (*window of opportunity*) (Muller, 2001a : 10) que représentait à la fin des années 1990 le double contexte de révolution politique et de contraintes exacerbées sur la ressource.

Depuis son adoption, le NWA n'a cessé de susciter les éloges de la communauté internationale et la fierté des acteurs du secteur de l'eau sud-africain. Il est en effet considéré comme l'une des législations sur l'eau les plus avancées prenant pleinement en compte les recommandations internationales de l'époque en matière de 'bonne' gestion de la ressource. L'influence des principes de gestion intégrée des ressources en eau, la GIRE (voir Encadré p.9), est incontestable et multiple : (a) introduction du bassin versant comme nouveau référent dans le découpage territorial de la gestion ; (b) introduction de la notion d'efficacité économique et reconnaissance de l'eau en tant que bien économique ; (c) reconnaissance de l'accès à l'eau comme un *besoin humain fondamental* ; et enfin (d) ouverture de la gestion des ressources en eau à la participation des usagers.

La loi de 1998 prévoit pour la première fois dans le système national sud-africain la décentralisation de la gestion des ressources en eau. La nouvelle législation met en place un système institutionnel de gestion de la ressource à trois niveaux. En complément du Département des Eaux et Forêts, le NWA prévoit la création de deux nouveaux types d'organismes de gestion : les agences de bassin (*Catchment*

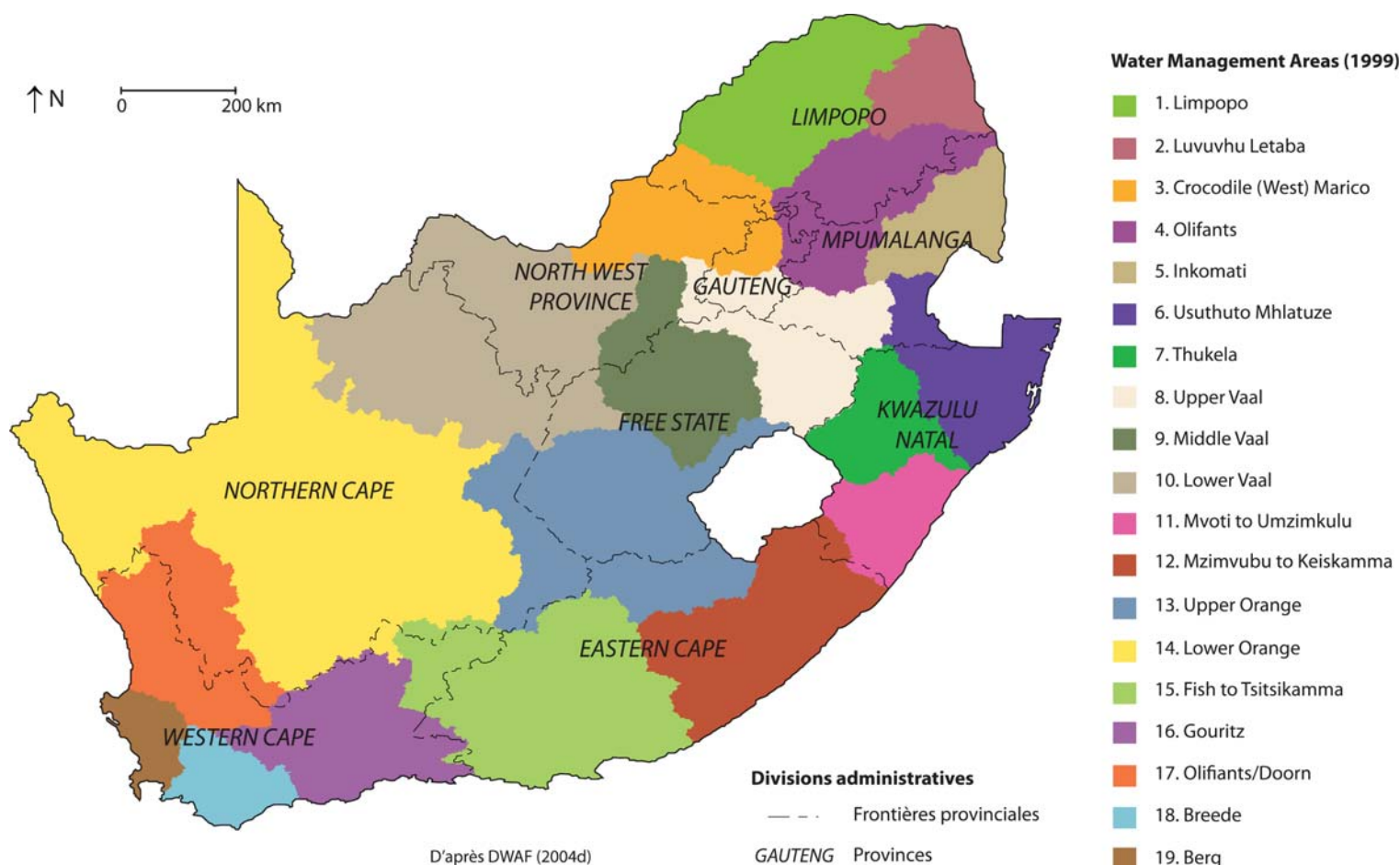


Figure 1. Le découpage du territoire sud-africain en dix-neuf zones de gestion de l'eau (1999)

Management Agencies – CMA) établies à l'échelle des dix-neuf zones de gestion de l'eau (Water Management Areas – WMA ; voir Figure 1), et les associations d'usagers d'eau (Water User Associations – WUA) établies à l'échelle locale.

D'après le NWA, les CMA et les WUA sont établies après consultation publique, les unes à l'initiative des communautés et porteurs d'enjeux concernés, les autres à l'initiative des usagers, ou, dans un cas comme dans l'autre, à l'initiative du Ministre des Eaux et Forêts. Les fonctions premières des CMA sont : (a) la collecte d'information et le conseil des usagers; (b) l'élaboration d'une stratégie de gestion pour la WMA dont elle a la responsabilité ; (c) la coordination des usagers et des autres organisations de gestion de l'eau de la zone de gestion; et enfin, (d) la promotion de la participation des communautés dans la gestion des ressources en eau de la WMA (Article 80 du NWA). Les WUA « agissent [quant à elles] à une échelle locale restreinte et sont, de fait, des associations coopératives d'usagers individuels de l'eau qui souhaitent mener ensemble des activités en lien avec la ressource pour leur bénéfice commun », affirme le NWA (RSA, 1998). Les fonctions premières des WUA sont variées. L'Acte propose en annexe un modèle de statuts pour leur création. Il prévoit également la possibilité pour le Ministère ou les CMA de déléguer aux WUA certaines fonctions de gestion des ressources en eau.

En tant que représentantes des usagers locaux des ressources en eau, les WUA sont des instruments clés de l'ouverture du pouvoir de décision à l'ensemble de la population sud-africaine ; elles sont des instruments clés de la démocratisation des processus de gestion de l'eau du pays ; elles sont enfin un élément clé du redressement des inégalités passées et de construction d'une nouvelle Afrique du Sud. Plus qu'une avancée technique en effet, ou un travail bien fait de transposition de principes internationaux de bonne gestion, le NWA a la particularité d'être un véritable outil de rédemption nationale suite à la fin de l'apartheid. « Le caractère fondamental de [la législation] [...] va bien plus loin que sa valeur technique [affirmait Kader Asmal en 1995]. Il touche au cœur de notre société. Il a trait à l'obligation morale que nous recevons de ceux sans voix et des plus pauvres. Il a trait à la nécessité d'insuffler à la population une nouvelle dignité. Il a trait à l'appel lancé pour renverser les terribles iniquités du passé. » (Asmal, 1995b). La réforme sur l'eau de 1998 doit donner effet à la réunification du pays et à la réintroduction des anciens homelands dans le territoire national. Elle doit permettre de simplifier l'arsenal institutionnel et d'unifier la législation sur l'eau jusqu'alors dispersée dans plus d'une soixantaine de textes différents (Asmal, 1996). Elle doit permettre la prise en compte, pour la première fois dans la stratégie nationale de gestion de l'eau, des besoins des

populations des anciens homelands alors très peu documentés. Elle doit, enfin, participer au rassemblement du peuple sud-africain autour de valeurs communes d'égalité et de démocratie.

Un objectif majeur de la réforme institutionnelle de la gestion de l'eau est donc de redresser les inégalités passées d'accès, de bénéfices et de participation induits par le régime d'apartheid. Il s'agit désormais de garantir une gestion de l'eau *pour tous* mais également *par tous*. Le gouvernement ne doit plus être le seul à guider le processus de révision et de mise en œuvre de la législation sur l'eau. Un large mouvement de consultation nationale a d'ailleurs été organisé entre 1994 et 1997 par lequel les citoyens sud-africains ont été appelés à commenter, critiquer et améliorer les documents de travail et les programmes politiques que le Département des Eaux a diffusé en vue de la réforme (Backeberg, 2005 ; De Coning, 2006). L'habitude de consultation a perduré après 1998 : pour l'élaboration des textes suivants de politique mais également par le biais des processus participatifs de création des WUA et des CMA.

Mais si les principes de démocratisation et de décentralisation de la gestion de l'eau étaient si clairement affirmés en 1998, la pratique a édulcoré leur mise en œuvre : évolution des pensées, lenteur des processus de création, essoufflement ou désaccord des usagers, et/ou persistance des inégalités héritées de l'apartheid ont transformé le format des institutions décentralisées et éloigné le pouvoir de décision des usagers et citoyens *lambda* sud-africains.

2. Les *water user associations* : l'institution 'locale' de gestion participative de l'eau

« Le *National Water Act* a été volontairement rédigé [en 1998] comme une loi-cadre, afin de minimiser la complexité des détails techniques et d'économiser en temps et en effort de rédaction » (Pegram et Mazibuko, 2003 :1). Ce format a laissé cependant une importante marge d'interprétation au Département des Eaux et autres acteurs de la mise en œuvre de la réforme. Le Département et 'ses' consultants ont ainsi eu recours à un ensemble de *guidelines* publiées après 1998 pour clarifier la pensée du Département et expliciter le rôle de chaque nouvelle institution ou nouveau modèle d'action dans le système national de gestion de l'eau : *guidelines* sur la mise en place des WUA mais également la transformation des *irrigation boards*ⁱⁱⁱ, la mise en place des CMA, les processus participatifs ou encore la contribution de la réforme sur l'eau à l'*empowerment* des plus pauvres.

Le texte du NWA définissant les WUA est clair : les WUA sont « des associations coopératives d'usagers individuels de l'eau » agissant à une échelle locale. Mais cette apparente clarté trahit l'absence d'idée tangible en 1998 de ce que les WUA, créées sur papier, allaient devenir dans la pratique. Cette découverte s'est faite progressivement, par 'tâtonnements', par le biais des différentes *guidelines* publiées par le Département. La mise en œuvre des WUA a ainsi évolué au fil des créations et des transformations auxquelles le Département a réagi en modifiant une exigence du cahier

des charges des futures associations puis une autre, et ainsi de suite : procédures de création, forme du processus consultatif, quotas de représentation, etc. Cette création par 'tâtonnements', appliquée au paysage encore fortement marqué par la ségrégation et socialement divers de l'Afrique du Sud, a abouti à l'établissement d'un corpus disparate d'associations dont les modalités d'existence et de fonctionnement restent marquées par leur localisation et l'année de leur création.

Le Ministère distingue, de manière conventionnelle, trois types de WUA caractérisés par l'identité des principaux usagers : (a) les WUA issues de la transformation d'un ou plusieurs anciens *irrigation boards* (IB) constituées essentiellement de larges agriculteurs commerciaux ; (b) les WUA issues du transfert des périmètres d'état (GWS - *government water schemes*^{iv}) aux agriculteurs ; et enfin (c) les WUA créées auprès de 'personnes historiquement désavantagées' (HDI – *historically disadvantaged individuals*) dont font partie les agriculteurs des petits périmètres irrigués (DWAF, 2002a ; DWAF, 2007). Cette typologie est incomplète cependant. Elle n'est pas sensible aux différences d'échelle d'action. Elle ne rend pas compte de la diversité des situations au sein même d'une catégorie d'associations. Elle omet les nouvelles WUA créées autour d'une activité agricole commerciale de taille moyenne (et non pas uniquement autour de populations défavorisées). Et enfin, elle ne rend pas compte de l'évolution de la politique et de la pratique de mise en place des WUA qui privilégient depuis 2004 des associations multisectorielles établies à une échelle de plus en plus large.

Le cas des WUA créées auprès des petits périmètres irrigués (PPI) illustre bien cette évolution. La notion de génération de WUA est implicite dans les discours des politiques qui opposent volontiers les toutes premières associations créées pour les PPI aux projets suivants. Ainsi, trois générations de WUA pour PPI peuvent être distinguées : une première génération de WUA 'uniques' (*single WUA*) issues des programmes de réhabilitation des PPI entre 1998 et 2000 ; une deuxième génération de WUA 'concentrées' (*cluster WUA*) organisées autour d'un regroupement (*cluster*) de périmètres irrigués depuis 2004-2005 ; et, enfin, une troisième génération, en devenir, de WUA 'élargies' qui s'apparenteraient plus à des mini-CMA qu'à des institutions localisées de gestion de l'eau (Figure 2). Les WUA 'concentrées' sont le résultat d'une rationalisation économique des modes de participation locale. Les WUA 'élargies' ne sont à l'heure actuelle qu'à l'état d'ébauche. Introduites par un projet de révision de la politique nationale de gestion de l'eau, l'*Institutional Realignment Project* de 2008 (DWAF, 2008a), elles doivent répondre au problème de multiplication des institutions sous la coupe du Département des Eaux et Forêts. Elles doivent répondre à un problème de capacité financière et en personnel mais également à un problème de gouvernance et de coopération possible entre un grand nombre d'organisations institutionnelles^v.

Les WUA perdent ainsi leur caractère 'local restreint' contenu dans le NWA et s'éloignent progressivement des

préoccupations premières des agriculteurs des PPI. Cette tendance limite de fait la capacité de participation des petits agriculteurs et remet en définitive en question la réalité concrète du slogan de la réforme sur l'eau 'une gestion *pour tous*, une gestion *partout*'.

3. Une gestion *par tous* ? Les petits périmètres irrigués face à un glissement d'interprétation du rôle des WUA

Au travers des changements de modèle d'association transparait l'évolution de la pensée du Département des Eaux en matière de gestion locale de l'eau. Nous l'évoquons ci-dessus, le format de loi-cadre du NWA a laissé une importante marge d'interprétation au Département qui a pu, au fil des *guidelines*, ajuster le format des institutions à l'état d'avancement de la réforme et à ses propres besoins opérationnels.

Dès 1998, la définition que donne le NWA des WUA contient deux visions des associations : elles sont d'un côté des 'associations coopératives d'usagers individuels' et de l'autre un troisième pilier institutionnel sous la coupe et le contrôle du Ministère des Eaux et Forêts (Article 95 du NWA). Ces deux visions renvoient à des logiques de création et d'existence des institutions très différentes mais elles ne sont pas pour autant irréconciliables. Leur tension est en effet inhérente aux principes de la GIRE entre, d'un côté, la volonté d'une décentralisation et d'une participation publique accrues – soit la promotion des intérêts et stratégies des citoyens – et, de l'autre, des objectifs de gestion compréhensive, de gestion 'intégrée' des eaux – soit la sauvegarde et la promotion des intérêts de l'Etat (Miller et Hirsch, 2003). Equilibrer cette tension est un enjeu majeur de la mise en œuvre de la GIRE par les politiques publiques nationales (*Ibid.*). Mais en Afrique du Sud, l'équilibre relatif et théorique contenu dans le NWA a commencé à s'effriter moins d'un an après l'adoption de la réforme. Ce que le NWA présentait comme une 'possibilité' dans un futur plus ou moins proche des WUA – d'entreprendre des fonctions de gestion intégrée et de se conformer à l'intérêt général – devient au fil des documents et pratiques de mise en œuvre une exigence imposée dès la création des associations. L'évolution n'est pas un changement soudain mais ressemble plus à un glissement : une affirmation de plus en plus pressante du rôle politique des WUA, une intervention de plus en plus systématique du Département dans la création des associations, jusqu'à la volonté, évoquée par certains agents

du Département ces dernières années, de révoquer tout simplement le caractère volontaire de la création des WUA et de le remplacer par une obligation d'affiliation des usagers à la WUA de leurs environs.

Le caractère coopératif des associations et les intérêts des usagers disparaissent ainsi derrière une affirmation toujours plus forte des intérêts de l'Etat, du 'bien commun' et de la nécessité d'un sacrifice de chacun pour la réalisation des objectifs de développement et de reconstruction du pays. Ce glissement est le fait d'un positionnement idéologique des agents du DWAF face aux exigences de rédemption nationale suite aux années d'apartheid d'exclusion et de ségrégation ; c'est également le résultat d'un retard structurel dans la création des institutions décentralisées de gestion de l'eau (seules trois CMA sur les 19 initialement prévues sont établies et fonctionnelles à ce jour). En effet, la lenteur de création des CMA a créé un véritable vide institutionnel qui a eu pour conséquence une dépendance accrue du DWAF envers les WUA, la délégation quasi-systématique des fonctions de gestion du bassin aux WUA (DWAF, 2008b), et une perception du rôle potentiel des WUA dans la mise en œuvre de la politique nationale de gestion de l'eau d'autant plus prometteur et central (DWAF, 2007).

Les responsabilités supplémentaires déléguées aux WUA et l'élargissement de leurs échelles

d'action sont présentés par les agents du Département des Eaux comme le moyen d'un *empowerment* accru des usagers et d'une révolution plus marquée encore des relations de pouvoir. Mais la réalité est tout autre. En effet, l'élargissement de l'échelle de participation présente le risque de dénaturer le processus politique d'*empowerment* des usagers et autres petites gens. Les espaces et échelles de participation ont une influence sur la capacité d'action des personnes (Kesby, 2003). Ce sont les déterminants de la force et de la pertinence des connaissances ; ils sont également les déterminants des objets de négociation autour desquels les relations de pouvoir entre acteurs vont s'instaurer ; ils sont enfin les cadres des compétences politiques des personnes et des groupes (Whitehead et Gray-Molina, 1999). Ainsi, il semble que le processus d'élargissement des WUA entrepris par le Département des Eaux et Forêts depuis 2002 se fasse au détriment de la capacité d'action, de participation et d'influence des agriculteurs des petits périmètres irrigués sur

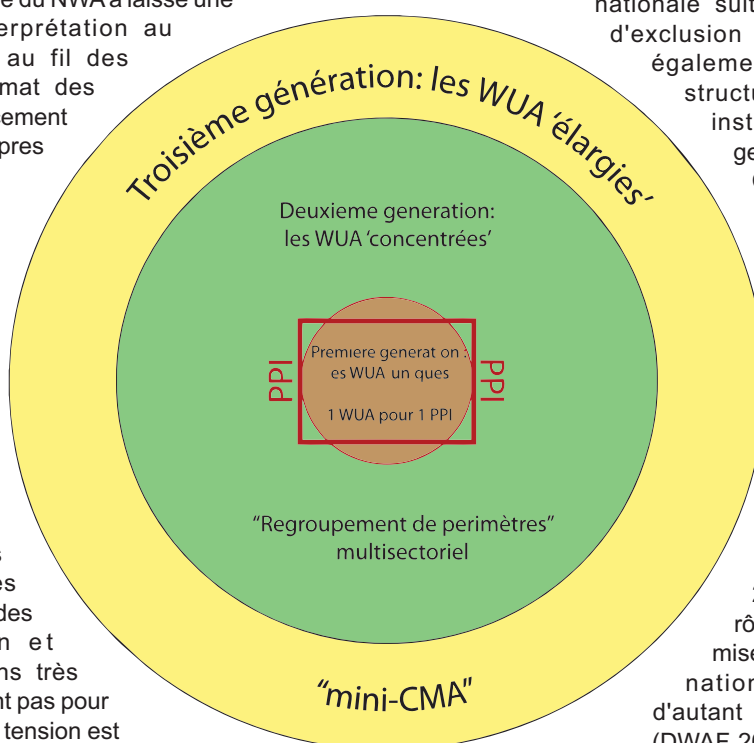


Figure 2. Les trois générations de water user associations pour petits périmètres irrigués

les décisions de gestion de l'eau.

De surcroît, les changements de modèles ou générations d'associations correspondent à des changements de logique de création. Le cas des WUA pour PPI est encore une fois une bonne illustration de ces processus. Jusqu'en 2002, la préoccupation première du Département des Eaux et Forêts en matière de gestion locale de l'eau était la transformation des anciens IB et non la création de nouvelles institutions (DWAF, 2004b). Ce vide d'action et le flou encadrant la définition des WUA ont eu pour conséquence de rendre possible l'appropriation, un temps, par le Département d'Agriculture du format des WUA pour la mise en œuvre de sa stratégie de transfert de gestion des PPI aux agriculteurs. D'une logique agricole qui motivait ainsi les WUA de première génération, DWAF – en reprenant la charge de la création des WUA pour PPI – a progressivement fait valoir une logique hydrologique s'imposant à tout autre fondement de création des associations (économique, politique ou social). L'avènement des WUA de deuxième génération coïncide également avec un recul de la reconnaissance et de l'intégration par les politiques de l'eau des institutions existantes de gestion au sein des PPI : les comités de gestion créés à l'échelle de chaque périmètre bien avant les programmes de revitalisation et qui, encore aujourd'hui, bénéficient pour la plupart d'une forte légitimité auprès des agriculteurs.

Sur le terrain, ces évolutions entraînent la multiplication des WUA-papiers : des institutions officiellement créées, aux statuts reconnus par DWAF mais sans réalité concrète et opérationnelle pour leurs membres. Elles entraînent également, et de manière plus préoccupante encore, un sentiment d'impuissance des agriculteurs des PPI, un manque exprimé de contrôle de la gestion de l'eau et du processus de création des WUA. « Je suis le Président, mais je ne sais pas de quoi », nous disait le Président de la WUA de Sekhukhune en 2008 quelques mois seulement après la création de son association.

Conclusion

Près de quinze ans de mise en œuvre du NWA ont fait évoluer la définition des WUA, répondant ainsi aux difficultés

d'exécution de la réforme et aux besoins politiques et opérationnels du Département des Eaux sud-africain. Mais ces évolutions se sont faites au détriment de la participation des usagers les plus défavorisés ; elles se sont faites au détriment de la démocratisation de la gestion de l'eau qui figurait pourtant de manière prééminente parmi les objectifs de la réforme.

« Le modèle [sud africain de WUA] est fabriqué davantage à partir de considérations politiques que d'après les besoins qui existent sur le terrain », nous disait en 2007 une des personnes-ressources interviewées^{vi}. Et c'est précisément cette caractéristique de la réforme institutionnelle de l'eau en Afrique du Sud qui met en difficulté le projet de démocratisation et la participation active des usagers. Les usagers, citoyens et porteurs d'intérêts en tout genre sont incités à s'investir et s'organiser pour prendre part collectivement à la gestion de leurs ressources mais selon des formats et au sein d'instances qui leur sont imposés, qui ne prennent pas en compte leurs expériences passées de collaboration (même informelle) et qui font abstraction de leurs dynamiques originelles de coopération.

Green (2000) note d'ailleurs que « puisque le véritable 'développement' [la véritable 'gouvernance', ou la véritable 'gestion' tels qu'ils sont définis par les instances externes] ne [correspondent] qu'à certaines formes de transformation [d'interaction ou d'action], [...] l'agence [des populations] ne peut [vraisemblablement] s'exprimer qu'au travers de structures participatives importées [imposées et extérieures au contrôle des acteurs locaux]. » (*Ibid.* : 70). Il existe de ce fait un véritable paradoxe dans la participation des acteurs locaux telle que préconisée de nos jours par les programmes de développement, les principes de bonne gouvernance ou encore les politiques publiques de gestion d'une manière générale. La participation des acteurs locaux doit permettre à ces derniers de prendre le contrôle de leur vie, de prendre le contrôle des décisions, mais sans qu'ils soient libres pour autant de définir par eux-mêmes les outils et la forme de cette participation. Le secteur de l'eau sud-africain ne fait pas exception à cette tendance mais est au contraire un exemple frappant et préoccupant d'une emprise de plus en plus importante de l'Etat dans la mise en place de structures à vocation démocratiques et participatives.

- i. Le Département des Eaux et Forêts (DWAF) est devenu en 2009 le Département des Eaux (Department of Water Affairs – DWA) après que le Ministère des Eaux et Forêts soit devenu le Ministère de l'Eau et de l'Environnement (Ministry of Water and Environmental Affairs).
- ii. Le terme de 'grand apartheid' fait référence à la période, à partir des années 1960, de radicalisation des lois raciales (territoriales, sociales, économiques ou politiques) et de la répression des mouvements de résistance par le gouvernement du *National Party*, arrivé au pouvoir en Afrique du Sud en 1948.
- iii. Les *irrigation boards* ou syndicats d'irrigation sont des structures de coopération pour la gestion de l'eau d'irrigation mises en place par le *Water Act* de 1956. Leurs responsabilités sont (ou étaient) variables : de l'opération et la maintenance des infrastructures à leur développement et au monitoring des débits et des qualités des cours d'eau. Ils étaient des organismes puissants, et souvent riches, de contrôle de la ressource en eau et des infrastructures de captage et d'approvisionnement en eau dans de nombreuses régions du pays. Le *National Water Act* de 1998 prévoit leur abolition et leur transformation en WUA.
- iv. Les *government water schemes* sont des zones de contrôle du gouvernement introduites par la loi sur l'eau de 1956 afin de permettre dans un objectif d'intérêt public une gestion nationale des ressources en eau (Blanchon, 2009).
- v. Suivant cette logique de réduction du nombre d'institutions décentralisées de gestion de l'eau, l'*Institutional Realignment Project* prévoit le regroupement des 19 CMA (créées ou en cours de création) en 9 institutions (DWAF, 2008a). La proposition, officiellement acceptée, n'est cependant pas encore à ce jour mise en place.
- vi. De manière conventionnelle dans une recherche, une personne-ressource est une personne détenant des informations clés sur la situation étudiée, l'histoire de son évolution et l'identité des personnes impliquées.

Références

- Asmal, K. (1996). Remarks by Prof. Kader Asmal, Minister of Water Affairs and Forestry, at a media conference at which the report 'Fundamental Principles and Objectives for a New Water Law in South Africa' is released, Cape Town, 06 February 1996. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- Asmal, K. (1995b). The White Paper on Water Supply and Sanitation Policy. Address by Prof. Kader Asmal, Minister of Water Affairs and Forestry, at the Workshop on Water Supply and Sanitation for rural and peri-urban communities, CSIR Conference Centre, Pretoria, 16 February 1995. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- Backeberg, G. R. (2005). Water institutional reforms in South Africa. *Water Policy* 7, 107-123.
- Blanchon, D. (2009). *L'espace hydraulique sud-africain, le partage des eaux*. Paris: Karthala.
- De Coning, C. (2006). Overview of the water policy process in South Africa. *Water Policy* 8, 505-528.
- DWA (2010). Strategic Plan 2010-2013. Pretoria, South Africa, Department of Water Affairs.
- DWA (2011). Strategic Plan 2011-2014. Pretoria, South Africa, Department of Water Affairs.
- DWAF (2008c). Annual Report 2007-2008. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2000b). The Catchment Management Agency as an organization, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 2 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2002a). Empowerment of the poor through agricultural water user associations. A clarification of policy with respect to the establishment and operation of developmental water user associations - DRAFT, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2000a). Establishing a catchment management agency, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 1 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2000c). Establishing Water User Associations, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 3 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2008b). Feedback summary report on the workshop on institutional alignment held on 18 November 2008. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2001a). Guide on the transformation of irrigation boards and certain other boards into water user associations. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1999c). Guide to the National Water Act. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2001b). Guidelines on the viability study for the establishment of a catchment management agency. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2004d). Inkomati Water Management Area. Internal Strategic Perspective., Department of Water Affairs and Forestry. Rédigé par Tlou & Matji Engineering, Charles Sellick & Associates et Mohammad Mayet PrEng.
- DWAF (2003b). Inkomati Water Management Area. Overview of water resources availability and utilisation, Department of Water Affairs and Forestry. Compiled by BKS.
- DWAF (2008a). Institutional Re-Alignment Project. Emerging Institutional Models for Water Sector in South Africa. DRAFT Department of Water Affairs and Forestry. Prepared by Vusi Kubheka.
- DWAF (2004c). Internal strategic perspective: Luvuvhu/Letaba Water Management Area, Department of Water Affairs and Forestry. Directorate: National Water Resource Planning (North): 166 p.
- DWAF (2003a). Luvuvhu/Letaba Water Management Area. Water Resources Situation Assessment. Main Report., Department of Water Affairs and Forestry, Directorate of Water Resources Planning. Compiled by WSM, Ninham Shand, Parsons & Associates, Maritza Uys et GPS.
- DWAF (1996). Media Release. Water Law : A quiet revolution and a new framework for co-operation. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1999a). National Water Act News. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry. November 1999.
- DWAF (2004a). National Water Resource Strategy - First edition. Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry: 260 p.
- DWAF (1999d). Notice of extension of time period for irrigation boards to transform into a water user association in terms of section 98(4) of the National Water Act, 1998. Notice No. 445. 16 April 1999., Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2007). Position Paper on Water User Associations - DRAFT, Directorate Water Management Institutions Governance.
- DWAF (2000d). Public participation for catchment management agencies and water user associations, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 4 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2004b). Transformation of irrigation boards into water user associations – Investigation towards fast tracking. DRAFT. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2002b). Using Water Wisely - A national water resource strategy for South Africa. Information Document., DWAF.
- DWAF (1999b). The Water Management Areas of South Africa. Pretoria, South Africa, DWAF.
- DWAF (1997). White Paper on a National Water Policy for South Africa. Pretoria, South Africa, Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1994). White Paper on Water Supply and Sanitation Policy. Pretoria, South Africa, Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- Green, M. (2000). Participatory development and the appropriation of agency in southern Tanzania. *Critique of Anthropology* 20(1), 67-89.
- Kesby, M. (2003). Tyrannies of transformation: a post-structural and spatialised understanding of empowerment through participation. Conference on "Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development". Manchester, UK, IDPM.
- Miller, F. & Hirsch, P. (2003). Civil society and internationalized river basin management. Working Paper Series No. 7. University of Sydney, Australian Mekong Resource Centre.
- Muller, M. (2009). Attempting to do it all: how a new South Africa has harnessed water to address its development challenges. In R. Lenton & M. Muller (Eds.), *Integrated Water Resource Management in practice. Better water management for development*. (pp. 169-185). London: Global Water Partnership, Earthscan.
- Muller, M. (2001a). How national water policy is helping to achieve South Africa's development vision. In C. L. Abernethy (Ed.), *Intersectoral Management of River Basins* (pp. 3-10). Pretoria: DWAF/IWMI.
- Pegram, G. & Mazibuko, G. (2003). Evaluation of the role of water user associations in water management in South Africa. WRC Report TT 204/03. Gezina, South Africa, Water Research Commission.
- RSA (1998). National Water Act - Act No. 36, 1998. Cape Town, Office of the President, Republic of South Africa Government Gazette. Vol. 398 - No. 19182.
- Whitehead, L. & Gray-Molina, G. (1999). The long term politics of pro-poor policies. Washington, DC, World Bank.